

Gen. T. K. ...

CA 1  
TB  
- 1991  
C51



President  
of the Treasury Board      Président  
du Conseil du Trésor



# Collective Bargaining in the Public Service of Canada

Statement by the  
Honourable Gilles Loiselle

June 19, 1991



CA1  
TB  
-199/  
C51

Mr. Speaker, I rise before the House today to provide Honourable Members with a statement on the status of collective bargaining in the Public Service. I believe it is important that Members are aware of the current situation and that the facts be clearly presented.

You will recall that in the February 26 Budget, the then Minister of Finance set out the government's wage policy for the next three fiscal years. In fiscal year 1991-92, salary budgets in departments are frozen at the level of the previous year. The Minister indicated at the time that any negotiated wage increase this year would require a corresponding reduction in employment and that, in any case, the government would not contemplate wage increases this year of more than 3 per cent. In the following two fiscal years, provision is made for annual increases of up to 3 per cent.

This approach was imposed by economic necessity, balanced by a desire to continue collective bargaining with the unions. In that spirit, I met with the leaders of the Public Service unions on the day following the Budget to explain the Budget policy to them personally, and to seek their cooperation in negotiating agreements that the Canadian public can afford.

Since February, there have been regular collective bargaining sessions with Public Service unions representing 58 of the 80 bargaining units and 184,000 of the 190,000 employees subject to collective agreements. I regret to inform the House that unions generally have not agreed to accept, in their negotiating demands, the limits established by the Budget -- and the fiscal situation that lies behind it. Union leaders have continued to make wage and benefits demands that are well beyond the capacity of the public purse. Indeed the leadership of the two largest unions, the Public Service Alliance of Canada and the Professional Institute of the Public Service of Canada have, to my considerable regret, publicly stated that their unions will take whatever action is required to force the government to change its wage policy.

Mr. Speaker, the government and the country are faced with a fiscal situation that must be addressed. The government outlined its full dimensions in the Budget and we owe it to the Canadian public, who are faced with the corrosive effects of recession in every sector of the economy, to live within the measures announced at that time. The fiscal imperatives are clear: we must contain both the deficit and



inflationary pressures if interest rates are to be brought down to a level that will lead to a sustained economic recovery. Continued federal government leadership in dealing with inflationary public sector wage pressures is an essential part of this strategy, and the actions of six provinces who have followed our lead since the Budget show that it is the right course.

As President of the Treasury Board I must pursue this objective in a way that preserves the integrity of government services to the Canadian public, while minimizing the impact on public employees. In addition, this government is engaged in a far-reaching process of renewal in the Public Service that I do not wish to see compromised. Its two cornerstones are a more service-oriented Public Service and greater attention to the human dimension in managing the Public Service.

My strong preference, therefore, is to continue to work with the unions to arrive at fair settlements for our employees that are within the limits of what the government and the taxpayer can afford to pay.

At the same time, I will be the first to acknowledge that the choices we have offered the unions are not very palatable to them, any more than they have been to the government. This is reflected in the current state of the collective bargaining negotiations. By June 21, the last day before the summer recess of Parliament, 55 of the 80 bargaining units, representing some 165,000 employees, will have collective agreements that have expired, in five cases for more than one year. By the time Parliament reconvenes in September, a further eight agreements will have expired. By that time also, as many as 38 bargaining units and 170,000 Public Service employees could be in a legal position to strike. In addition, we expect binding awards to be handed down in early July for 18 occupational groups represented by the Professional Institute of the Public Service of Canada.

Mr. Speaker, these are the facts of the situation. I would now like to advise the House of the guiding principles that the government intends to follow during the summer months as this situation unfolds. We will continue to press for negotiated settlements for as long as the unions are willing to come to the table. We owe this much to our employees and to the system of collective bargaining itself, which has served both employer and employees well over the years.

But we will move swiftly and firmly if the situation deteriorates unacceptably. We will seek the recall of Parliament to enact the necessary legislation if there are illegal strikes or if there is unreasonable disruption in service to the public. As announced in the Budget, we will act to modify any arbitral awards that go beyond the 0-3-3 guidelines to bring them in line with the Budget. If we are forced to introduce legislation, it will cover all departments and agencies for which the Treasury

Board is the employer as well as other public bodies that are dependent to a significant degree on Parliamentary appropriations. This would include Parliament and its employees. And the same terms will apply to all: a 0 per cent increase in wages in fiscal year 1991-92 or in the period immediately following the expiry of a collective agreement and 3 per cent in the following year. Three groups whose contracts had already been the subject of protracted negotiations before the Budget -- the Translation, Auditing, and Computer Systems Administration groups -- will be provided with higher settlements for the period before this fiscal year, but they too will then be covered by 0 and 3.

This legislation, then, would apply for the first two years of the three-year compensation restraint program announced in the February 26 Budget. The government remains committed to the Budget ceiling of 3 per cent in the third year of the program. The Minister of Finance announced in the Budget inflation targets for the next five years: 3 per cent by the end of 1992; 2½ per cent by the middle of 1994; and 2 per cent by the end of 1995. These reduced inflation levels should allow us to achieve the third year of the compensation restraint program through collective bargaining.

Having stated my desire to continue to negotiate, I recognize that for some bargaining groups it may not be feasible to expect a voluntary agreement by the time the House returns on September 16. If this proves to be the case, I think it will probably be in the best interests of all concerned to introduce compensation restraint legislation at that time to cover those who have not been able to settle for at least a two-year agreement within the 0-3-3 limits. I am very conscious that this would mean the suspension of collective bargaining for this round, but it may be the fairest course to take under the circumstances.

These are hard measures, made necessary by hard times. But in the economic climate in which we live, I do not think it is unreasonable to expect public sector employees to assume their share in working towards recovery. In my own recent travels across Canada, I have met with Public Service employees at all levels and in all regions. I have concluded that these employees -- who after all are taxpayers themselves -- are indeed prepared to accept lower wage increases over the short term in order to make the future brighter for us all.

I have received a second message, however, both from union leaders and from employees. The recession and the government's fiscal situation have created profound -- and understandable -- uncertainties in the minds of Public Service employees about the risks of losing their jobs. They are aware of the job losses and



other sacrifices that are being felt in the private sector, and they are deeply conscious of the potential implications for themselves of the wage targets announced in the Budget. This uncertainty also undermines the effective delivery of government services, and I want to put an end to it.

On May 29, I advised union leaders that the government had effectively lost any room it might have had to negotiate wage settlements for the current fiscal year at an increase of more than 0 per cent. Indeed, to proceed with a 3 per cent increase three months into the fiscal year would probably mean releasing more than the 6,000 employees forecast in the Budget. But the other side of this coin is that a freeze on wage levels eliminates, for all practical purposes, the necessity to reduce further the number of jobs in the Public Service during the period of such a freeze. We will continue to need to change or eliminate specific jobs as the Public Service adjusts to changing demands for its services. But here and now, I can make a commitment that every current employee of the Public Service who is affected by any such changes resulting from the Budget will be offered a position on comparable terms, for the period for which the wage freeze applies, if he or she is willing to be trained and relocated.

In that spirit, I would also like to announce that departments will be instructed not to proceed with contingency plans that they were asked to develop at the time of the Budget to absorb any wage increases in 1991-92 above 0 per cent. There will therefore be no reason for layoffs in the balance of this fiscal year as a consequence of the Budget.

This is not job security in the sense in which union negotiating demands too often mean it, as a guarantee of lifetime employment. That is unacceptable. But like good employers in the private sector, we recognize that it is in the interests of the employer and employees alike to have as much continuity and certainty as possible in order to have a productive and stable work force.

This government's record in redeploying employees whose jobs are eliminated for other reasons is in fact an excellent one, as the experience of the recently completed five-year downsizing program demonstrates. This has been thanks to the Work Force Adjustment policy, which has provided an equitable safety net for employees. That policy expires on June 30, but we are very much interested in negotiating a new one in consultation with the unions, under the auspices of the National Joint Council. In doing so, we are prepared to explore ways of alleviating union concerns about the effects of contracting out in particular. Our discussions with union representatives have made good progress, and I am hopeful that we can arrive at an agreement.

Mr. Speaker, today I am asking the leadership of the Public Service unions to go an extra mile with us in avoiding major disruption to the Canadian public this summer. In my time as President of the Treasury Board, I have developed a great respect for them personally and for the system of collective bargaining that is one of the foundations of our Public Service. I know they share the priority that I give to maintaining the highest possible quality of service to the Canadian public.

I know too that the union leaders understand that the government will not deviate from the terms of the February 26 Budget, especially at a time when there is mounting evidence that we are on the right track and have the strong backing of Canadians for what we are seeking to do. But I believe there continues to be real scope within the Budget to arrive at negotiated settlements that meet the needs of our employees. The government will introduce legislation if it must, but I would prefer to try to make the established institutions of staff relations work in these difficult times as well as they do in better circumstances.

Thank you



Merci

Le gouvernement a fait un excellent travail au chapitre de la réaffectation d'employés dont les emplois sont éliminés pour d'autres raisons, comme en témoigne le programme quinquennal de réduction des effectifs qui vient de se terminer. Ce succès est attribuable à la politique de réaménagement des effectifs, qui a constitué un filet de sécurité équitable pour les employés. La politique prend fin le 30 juin, mais nous sommes désireux d'en négocier une nouvelle, en collaboration avec les syndicats et sous les auspices du Comité national mixte. Nous sommes disposés alors à étudier des moyens de dissiper les inquiétudes des syndicats sur les effets de la passation de marchés en particulier. Nos discussions avec les représentants syndicaux ont progressé et j'ai bon espoir de nous voir parvenir à une entente.

Monsieur le Président, je demande aujourd'hui aux dirigeants des syndicats de la fonction publique de faire un effort supplémentaire, tout comme nous sommes disposés nous-mêmes à le faire, pour éviter des inconvenients majeurs aux Canadiens cet été. Depuis ma nomination à la présidence du Conseil du Trésor, j'ai acquis beaucoup de respect pour les dirigeants syndicaux à titre personnel et pour le système de négociation collective dans son ensemble, qui est l'un des fondements de notre fonction publique. Je sais que les dirigeants syndicaux accordent la même priorité que moi au maintien d'un service de la plus haute qualité au public canadien.

Je sais aussi qu'ils comprennent que le gouvernement ne déviara pas des lignes directrices énoncées dans le budget du 26 février, particulièrement au moment où tout prouve que nous sommes sur la bonne voie et que les Canadiens et les Canadiennes appuient fermement ce que nous tentons d'accomplir. Mais je pense également que nous disposons, dans le cadre du budget, de la latitude nécessaire pour en arriver à des règlements négociés qui répondent aux besoins de nos employés. Le gouvernement légifèrera s'il le faut, mais je préférerais essayer de donner une chance aux instances reconnues en matière de relations de travail de faire leur preuve en ces temps difficiles, comme elles le feraient dans des circonstances plus favorables.



Mais un deuxième message se dégage de mes conversations avec les dirigeants syndicaux et les employés. La récession et la situation financière actuelle du gouvernement ont créé une inquiétude profonde - et facile à comprendre - dans l'esprit des fonctionnaires : ils ont peur de perdre leur emploi. Ils sont au courant des disparitions d'emplois dans le secteur privé et des autres sacrifices qui y ont été imposés, et sont très inquiets des retombées qu'ils risquent de subir par suite du plafonnement des salaires annoncé dans le budget. Cette inquiétude entrave également la prestation efficace des services gouvernementaux, et je veux y mettre fin.

Le 29 mai, j'ai informé les dirigeants syndicaux que le gouvernement n'avait plus aucune marge de manoeuvre pour négocier des règlements salariaux supposant quelque augmentation salariale que ce soit pour l'exercice en cours. De fait, aller de l'avant avec une augmentation de 3 p. 100 trois mois après le début de l'année financière signifierait probablement le renvoi de plus d'employés que les 6 000 prévus dans le budget. Mais l'autre côté de la médaille, c'est que grâce à ce gel des salaires, il n'est plus nécessaire, à toutes fins utiles, de réduire encore le nombre d'emplois dans la fonction publique pendant la durée de ce gel. Il faudra encore modifier ou éliminer tel ou tel poste à mesure que la fonction publique s'adaptera à des besoins changeants en matière de services, mais je prends aujourd'hui l'engagement suivant : toute personne actuellement employée dans la fonction publique qui est visée par des changements découlant du budget se verra offrir un poste comparable, pour toute la durée du gel salarial, si elle accepte la formation et les déplacements nécessaires.

Dans la même veine, je voudrais annoncer que les ministères recevront pour directive de ne pas mettre en oeuvre les plans d'urgence qu'ils avaient été priés d'établir au moment du budget pour absorber toute augmentation salariale supérieure à 0 p. 100 en 1991-1992. Il n'y aura donc aucune raison de procéder à des licenciements découlant du budget d'ici la fin du présent exercice.

Il ne s'agit pas là d'une promesse de sécurité d'emploi au sens où l'entendent trop souvent les syndicats dans leur revendications, à savoir une garantie d'emploi à vie. Cela est en effet inacceptable. Mais comme les bons employeurs du secteur privé, nous reconnaissons qu'il y va de l'intérêt tant de l'employeur que des employés d'assurer la plus grande continuité et la plus grande sécurité possibles, pour garantir la productivité et la stabilité des effectifs.

illégal ou de perturbations déraisonnables des services publics. Comme l'indiquait le budget, nous prendrons les moyens qui s'imposent pour contrer les effets des sentances exécutoires qui ne respectent pas les lignes directrices concernant le 0-3-3 pour qu'elles s'alignent sur le budget. Si nous sommes obligés de légiférer, les mesures adoptées viseront tous les ministères et organismes pour lesquels le Conseil du Trésor est l'employeur, ainsi que d'autres organismes publics financés en grande partie à même les crédits parlementaires, notamment le Parlement lui-même et ses employés. Et les mêmes dispositions s'appliqueront universellement : aucune augmentation de salaires pour l'exercice 1991-1992 ou toute période suivant immédiatement l'expiration d'une convention collective, et hausse de 3 p. 100 l'année suivante. Trois groupes, qui étaient déjà en négociation avant le budget -- les groupes de la traduction, de la vérification et de la gestion des systèmes d'ordinateur -- auront droit à des règlements salariaux plus élevés pour toute période précédant le début du présent exercice, mais seront ensuite soumis à la règle des 0 et 3 p. 100.

Les mesures législatives s'appliqueraient donc aux deux premières années du programme triennal de restrictions salariales annoncé le 26 février dernier dans le budget. Le gouvernement maintient son engagement à l'égard du plafond de 3 p. 100 annoncé dans le budget pour la troisième année du programme. Le ministre des Finances a annoncé dans le budget les taux d'inflation prévus pour les cinq prochaines années : 3 p. 100 à la fin de 1992, 2,5 p. 100 à la mi-1994 et 2 p. 100 à la fin de 1995. Ces niveaux réduits d'inflation devraient nous permettre d'atteindre les objectifs prévus pour la troisième année du programme de restrictions salariales par le biais de la négociation collective.

Tout en exprimant mon désir de poursuivre les négociations, je reconnais que pour certains groupes de négociation, il n'est peut-être pas réaliste de s'attendre à un règlement volontaire avant la rentrée parlementaire du 16 septembre. Si tel est le cas, je pense qu'il ira probablement de l'intérêt de tous de déposer en Chambre à ce moment-là une loi de restrictions salariales visant les groupes qui n'ont pas accepté de règlements d'au moins deux ans selon les règles du 0-3-3 p. 100. Je sais parfaitement que cela équivaldrait à suspendre la ronde de négociations collectives, mais c'est peut-être la solution la plus équitable dans les circonstances.

Il s'agit-là de dures mesures, rendues nécessaires par les temps difficiles que nous connaissons. Dans le contexte économique actuel, je ne pense pas qu'il soit déraisonnable d'attendre des employés du secteur public qu'ils fassent leur part pour la reprise économique. Lors de récents déplacements au Canada, j'ai rencontré des fonctionnaires de tous les paliers et de toutes les régions, et je peux conclure de ces rencontres que les fonctionnaires - qui, après tout, sont eux aussi des contributeurs - sont disposés à accepter des augmentations salariales limitées à court terme pour nous assurer à tous un avenir meilleur.



devons contenir tant le déficit que les pressions inflationnistes si nous voulons ramener les taux d'intérêt à des niveaux qui entraîneront une reprise économique soutenue. Le leadership constant manifesté par le gouvernement à l'égard des pressions inflationnistes exercées sur les salaires de la fonction publique constitue une partie essentielle de cette stratégie, et les mesures prises par six provinces qui nous ont emboîté le pas depuis le budget montrent que c'est ce qu'il convient de faire.

Ma mission, en tant que président du Conseil du Trésor, est de poursuivre cet objectif, d'une façon qui préserve l'intégrité des services gouvernementaux au public tout en limitant les retombées pour les fonctionnaires. Par ailleurs, le gouvernement a entrepris un renouvellement en profondeur de la fonction publique que je ne voudrais pas voir compromettre. Ses deux grands axes consistent à donner plus d'importance au service au public et à accorder plus d'attention à la dimension humaine dans la gestion de l'administration fédérale.

Je préférerais donc beaucoup continuer à travailler avec les syndicats pour offrir aux fonctionnaires des règlements équitables qui respectent les limites de ce que le gouvernement et les contribuables ont les moyens de payer.

Parallèlement, je serai le premier à reconnaître que les options que nous avons laissées aux syndicats ne sont pas très alléchantes, pas plus qu'elles ne le sont pour le gouvernement, comme en témoigne l'état actuel des négociations collectives. Le 21 juin, soit le dernier jour avant que le Parlement n'ajourne ses travaux pour l'été, les conventions collectives de 55 des 80 unités de négociation représentant 165 000 fonctionnaires seront expirées, dont 5 depuis plus d'un an. À la reprise des travaux du Parlement en septembre, 8 autres conventions seront venues à échéance, et jusqu'à 38 unités de négociation et 170 000 fonctionnaires pourraient déclencher une grève légale. De surcroît, nous nous attendons à ce que des sentences exécutoires soient rendues au début de juillet pour 18 groupes professionnels représentés par l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada.

Monsieur le Président, voilà la situation actuelle. J'aimerais maintenant, si vous me le permettez, exposer à la Chambre les principes directeurs que le gouvernement se propose de suivre cet été à mesure qu'elle évoluera. Nous continuerons de rechercher des règlements négociés tant que les syndicats seront disposés à venir à la table de négociation. C'est le moins que nous puissions faire pour nos employés et pour le système de négociation collective lui-même, qui a rendu de fiers services à l'employeur et aux employés au fil des ans.

Mais si la situation se dégrade au point de devenir inacceptable, nous agirons rapidement et fermement pour y remédier. Nous demanderons le rappel du Parlement et le priérons d'édicter les mesures législatives nécessaires en cas de grèves

Monsieur le Président, je me présente aujourd'hui devant la Chambre pour faire rapport aux honorables députés de l'état des négociations collectives dans la fonction publique. J'estime qu'il est important que les députés soient au fait de la situation actuelle et que les faits leur soient clairement présentés.

Vous vous souviendrez que dans le budget du 26 février, le ministre des Finances d'alors avait exposé la politique salariale du gouvernement pour les trois prochains exercices financiers. Pour l'exercice 1991-1992, les budgets salariaux des ministères sont gelés à leur niveau de l'exercice précédent. Le Ministre avait indiqué à l'époque que toute augmentation salariale négociée au cours du présent exercice se traduirait par une réduction équivalente du nombre d'employés, et qu'en tout état de cause, le gouvernement n'envisagerait aucune augmentation supérieure à 3 p. 100 pour l'exercice. Pour les deux exercices suivants, des augmentations annuelles pouvant aller jusqu'à 3 p. 100 sont prévues.

Cette approche est dictée par les nécessités économiques que contrebalance notre désir de poursuivre les négociations collectives avec les syndicats. Dans cet esprit, le lendemain du dépôt du budget, j'ai rencontré les dirigeants des syndicats de la fonction publique pour leur expliquer la politique énoncée dans le budget et pour les prier de négocier avec nous des conventions collectives que les Canadiens peuvent se permettre.

Depuis février, des séances ordinaires de négociation se sont tenues avec des syndicats de la fonction publique représentant 58 des 80 unités de négociation et 184 000 des 190 000 fonctionnaires assujettis à des conventions collectives. Je dois malheureusement signaler à la Chambre que jusqu'à présent, les syndicats ne se sont généralement pas montrés disposés à accepter les limites établies dans le budget -- et à reconnaître la situation financière qui les justifie. Les dirigeants syndicaux ont continué à présenter des revendications salariales et non salariales qui dépassent de beaucoup les capacités du trésor public. En fait, les dirigeants des deux plus grands syndicats, l'Alliance de la Fonction publique du Canada et l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada, ont déclaré publiquement, à mon grand regret, que leur syndicat prendrait toutes les mesures nécessaires pour obliger le gouvernement à modifier sa politique salariale.

Monsieur le Président, le gouvernement et le Canada se trouvent aux prises à des difficultés financières qu'il faut résoudre. Le gouvernement en a exposé toutes les facettes dans le budget et nous devons, face aux Canadiens et Canadiennes, qui subissent le contre-coup de la récession dans tous les secteurs de l'économie, nous conformer aux mesures annoncées alors. Les impératifs financiers sont clairs : nous





Les négociations collectives  
dans la fonction publique  
du Canada

Allocution de  
l'honorable Gilles Loisel

Le 19 juin 1991

